

Prof. Dr. Christoph Vedder

Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg [Hrsg.]

Europäischer Verfassungsvertrag

Dr. Jochen Beutel, Universität Frankfurt (Oder) | **Prof. Dr. Volker Epping**, Universität Hannover | **PD Dr. Hans-Peter Folz**, Universität Augsburg | **Prof. Dr. Ulrich Gassner**, Universität Augsburg | **Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg**, Universität Frankfurt (Oder) | **Prof. Dr. jur., Dr. rer. pol., Dr. phil. Waldemar Hummer**, Universität Innsbruck | **Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan**, Universität der Bundeswehr München | **Dr. Bernhard Kretschmer**, Universität Bielefeld | **Dr. Stefan Lorenzmeier, LL.M.**, Universität Augsburg | **Prof. Dr. jur., Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff**, Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Eckhard Pache**, Universität Würzburg | **Prof. Dr. Michael Rodi**, Universität Greifswald | **PD Dr. Matthias Rossi**, Humboldt-Universität zu Berlin | **PD Dr. Jutta Stender-Vorwachs**, Universität Hannover | **Prof. Dr. Christoph Vedder**, Universität Augsburg



Nomos



Helbing Lichtenhahn Verlag

anschauung. Die Freiheit der Gründung von Lehranstalten gem. Art. II-74 Abs. 3 EVV umfasst auch konfessionell und weltanschaulich gebundene Schulen. Gem. Art. II-82 EVV achtet die Union die Vielfalt der Religionen. Im Rahmen der Rüge einer Verletzung dieser Grundrechte können Kirchen und weltanschauliche Gemeinschaften geltend machen, dass die Union ihre objektiven Verpflichtungen aus Art. I-52 EVV missachtet habe.

Titel VII Die Finanzen der Union

Artikel I-53 Die Haushalts- und Finanzgrundsätze

- (1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden im Einklang mit Teil III für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan der Union eingesetzt.
- (2) Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.
- (3) Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr entsprechend dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-412 bewilligt.
- (4) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-412 eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht dieses Gesetz Ausnahmen vorsieht.
- (5) Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel I-55 finanziert werden können.
- (6) Der Haushaltsplan wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.
- (7) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen nach Artikel III-415 Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.

I. Allgemeines	1	e) Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage (Absatz 4) ..	15
1. Entstehung der Norm	1	f) Grundsatz der Haushaltsdisziplin (Absatz 5)	17
2. Haushalts- und Finanzgrundsätze	3	g) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Absatz 6) ..	20
II. Bedeutung der Norm	4	h) Grundsatz der Gesamtdeckung	21
1. Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze	4	i) Bruttonprinzip	22
2. Einzelne Haushalts- und Finanzgrundsätze	6	j) Grundsatz der Spezialität ...	23
a) Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit (Absatz 1)	6	k) Grundsatz der Transparenz ..	25
b) Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Absatz 2)	9	l) Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit	26
c) Grundsatz der Jährlichkeit (Absatz 3)	11	m) Grundsatz der Rechnungseinheit	27
d) Grundsatz der Vorherigkeit ..	14	3. Schutz der finanziellen Interessen der Union (Absatz 7)	28

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. In Anknüpfung an Art. I-53 EVV/KonVE fasst 1
die Norm verschiedene Haushalts- und Finanzgrundsätze zusammen, die im EGV in
unterschiedlichen Bestimmungen verankert sind. Im Einzelnen korrespondieren Abs. 1

mit Art. 268 UA 1 EGV, Abs. 2 mit Art. 268 UA 3 EGV, Abs. 3 mit Art. 271 UA 1 EGV, Abs. 4 mit Art. 274 UA 1, Abs. 5 mit Art. 270 EGV, Abs. 6 mit Art. 274 Abs. 1 EGV und Abs. 5 mit Art. 280 Abs. 1 EGV.

- 2 Neben kleineren Modifizierungen sind fünf **Unterschiede** zwischen Art. I-53 und den entsprechenden Bestimmungen im EGV hervorzuheben: Erstens spricht Abs. 1 vom Haushaltsplan der *Union* und differenziert insoweit nicht mehr zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft auf der einen Seite und den Ausgaben der Unionspolitiken auf der anderen Seite. Zweitens bestimmt Abs. 4 nunmehr ausdrücklich, dass die Ausführung der in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben grundsätzlich einen verbindlichen (sachlichen) Rechtsakt der Union voraussetzt. Drittens erstreckt sich die Deckungsnotwendigkeit für Ausgaben gem. Abs. 5 Hs. 1 auf die Union und nicht nur auf die Kommission. Viertens verpflichtet auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gem. Abs. 6 ausdrücklich die Union und nicht allein die Kommission. Fünftens betont Abs. 5 Hs. 2 in Ergänzung des Art. I-55 Abs. 3, dass die Mittelaussätze im mehrjährigen Finanzrahmen nicht nur vom Haushaltsgesetzgeber, sondern auch vom sachlichen Gesetzgeber als Obergrenze zu beachten sind.
- 3 **2. Haushalts- und Finanzgrundsätze.** Die Norm fasst einige (nicht alle) der Haushaltsgrundsätze zusammen, die regelmäßig im gesamten **Haushaltskreislauf** der Union von der Festlegung des Haushaltsplans über dessen Ausführung bis hin zur Entlastung der Kommission zu beachten sind. Im Einzelnen lassen sich der Norm entnehmen: Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit (Abs. 1), Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Abs. 2), Grundsatz der Jährlichkeit (Abs. 3), Grundsatz der Haushaltsdisziplin (Abs. 5), Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Abs. 6). Das in Abs. 4 normierte Erfordernis einer sachlichen Rechtsgrundlage für die Mittelausführung dürfte eher als **Finanzgrundsatz** zu qualifizieren sein, ohne dass eine exakte terminologische Unterscheidung zwischen Haushalts- und Finanzgrundsätzen möglich oder geboten wäre. Gleiches gilt für den in Abs. 7 angesprochenen Schutz der finanziellen Interessen der Union, der an dieser Stelle nur im Grundsatz betont und im Übrigen durch Art. III-415 konkretisiert wird.
- 4 **II. Bedeutung der Norm. 1. Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze.** Die Bedeutung der von Art. I-53 hervorgehobenen Haushalts- und Finanzgrundsätze ist nur vor dem Hintergrund der Funktionen zu verstehen, die dem Haushaltsplan der EU¹ zukommen. Mit der Finanzwissenschaft lassen sich vier Funktionen öffentlicher Haushalte unterscheiden:² Die **finanzpolitische Funktion** besteht in der Veranschlagung der zur Ausgabendeckung erforderlichen Finanzmittel. Die **politische Programmfunktion** kommt in den entsprechend dem Grundsatz der Spezialität vorzunehmenden Festsetzungen der Mittel nach Höhe und Zweck zum Ausdruck: Der Haushaltsplan ist stets ein politisches Handlungsprogramm in Zahlen. Die **Kontrollfunktion** des Haushaltsplans basiert auf der rechtlichen Bindung der ihn vollziehenden Organe, insbesondere also der Kommission, an die in ihm enthaltenen Festsetzungen: Sie ermöglicht die Überprüfung der zahlenmäßigen und rechnerischen Richtigkeit und Rechtmäßigkeit ebenso wie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die **wirtschaftspolitische Funktion**, die bei nationalen Haushalten darin besteht, dass diese auf Grund ihres Volumens erheblichen Einfluss auf die allgemeine konjunkturelle Entwicklung nehmen können, steht bei dem Haushalt der EU im Hintergrund: Zu gering ist sein Volumen, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgeblich beeinflussen zu können.³ Gleichwohl sind Teilbereiche des EU-Haushalts, etwa im Agrarbereich, sowie die verschiedenen vom EVV vorgesehenen und im Haushalt ausgewiesenen Umverteilungen zwischen wohlhabenderen und weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten⁴ geeignet, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vereinzelte Impulse zu geben.

1 Zum Haushaltsplan s. Kommentierung zu Art. I-56 Rn 2 ff.

2 Vgl. GS/Bieber, Vorbem. Art. 268 Rn 19 f.; CR/Waldhoff, Art. 268 Rn 9.

3 Der Haushalt 2005 macht mit einem Volumen von 106 Mrd. Euro etwa 1% des Bruttonationaleinkommens der 25 Mitgliedstaaten aus.

4 Zum Finanzausgleich s. Lienemeyer, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Baden-Baden 2002, S. 262 ff.

Um diese verschiedenen Funktionen zu gewährleisten, haben sich Haushaltsgrundsätze herausentwickelt, die als Maßstab für die Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle dienen. Rechtliche Bedeutung erlangen sie regelmäßig erst durch ausdrückliche Normierung, wenngleich sie im Einzelfall auch aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet werden mögen. Doch auch bei normativer Verankerung wie in Art. I-53 bleiben sie als Grundsätze offen für Ausnahmen und Durchbrechungen, die zum Teil schon im EVV selbst angeordnet werden. Ihre konkrete Ausgestaltung ist darüber hinaus der Haushaltsordnung und somit dem einfachen europäischen Gesetzgeber vorbehalten. Den verfassungsrechtlichen, der Ausgestaltung durch die Haushaltsordnung entzogenen Kern der Haushaltsgrundsätze zu bestimmen, wird im Einzelfall sehr schwierig sein. Gleichwohl ist ihre ausdrückliche Normierung im ersten Teil nicht ohne Bedeutung: Sie signalisiert, dass etwaige von der Haushaltsordnung vorgesehene Ausnahmen der (rechtlichen) Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund bedürfen. Darüber hinaus wirkt sie als politischer Maßstab sowohl auf den Erlass der Haushaltsordnung als auch auf die Festlegung und die Ausführung der einzelnen Haushaltspläne ein: Abweichungen von den Grundsätzen sind vor allem auch politisch zu verantworten.⁵

2. Einzelne Haushalts- und Finanzgrundsätze. a) **Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit** (Absatz 1). Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind *alle* Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Dürfen also keine (vorhersehbaren) Einnahmen oder Ausgaben außer Ansatz bleiben, wirkt der Grundsatz nach zwei Seiten: Er verbietet die Überbudgetierung der Einnahmen aufgrund von unrealistischen Schätzungen und die Unterbudgetierung der fällig werdenden Ausgaben. Durch den Zwang zur umfassenden Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben soll gewährleistet werden, dass der Haushaltsplan den Organen der EU ebenso wie der Öffentlichkeit jederzeit einen vollständigen Überblick über die Gesamtheit der finanziellen Verhältnisse der Union vermittelt.⁶

Ergänzt wird der Grundsatz der Vollständigkeit durch den Grundsatz der Einheit. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben in *den*, also in einen einzigen Haushaltsplan einzusetzen. Dieser Grundsatz beugt einer Zersplitterung in unübersichtliche Teilhaushalte vor, verhindert die wirtschaftliche Verselbständigung einzelner Organe oder sonstiger Einrichtungen der Union und steht vor allem Schatten- und Nebenhaushalten entgegen.⁷

Trotz dieser wichtigen Bedeutung der beiden Haushaltsgrundsätze werden unter dem Regime des EGV und der HO 2002 verschiedene Finanzaktivitäten nicht vom Haushaltsplan der Union umfasst. Das gilt zunächst für die **Anleihe- und Darlehenstätigkeit** der Gemeinschaft, die gem. Art. 46 Abs. 4 lit. a HO 2002 nur „pro memoria“ (p.m.) in den Haushaltsplan eingesetzt werden, sodann auch für den **Europäischen Entwicklungsfonds**, dessen Sonderstellung auf einem Vertrag der Mitgliedstaaten über die Durchführung des AKP-Partnerschaftsabkommen beruht.⁸ Weiterhin werden die Finanztätigkeiten der **Europäischen Investitionsbank (EIB)** nicht vom Haushaltsplan der Union umfasst. Dies rechtfertigt sich formal mit der eigenen Rechtspersönlichkeit der EIB,⁹ begegnet bei materieller Betrachtung aber erheblichen Bedenken, weil die Union die juristische Eigenständigkeit der EIB in zunehmendem Maße nutzt, um (ohne Entscheidungen der Haushaltsbehörde) Anleihen aufzunehmen und Darlehen vergeben zu können.¹⁰ Schließlich verfügen auch einige der **dezentralen Einrichtungen und Agenturen** über eigene Haushalte. Sämtliche dieser Ausnahmen verletzen mit den Grundsätzen der

5 Zur allgemeinen Bedeutung der Haushaltsgrundsätze vgl. Stern, Staatsrecht II, München, 1980, S. 1236 ff.; Kisker, HStR IV, § 89; zur Bedeutung der Grundsätze in der EU vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, Baden-Baden 1997, S. 177 ff.; CR/Waldhoff, Art. 268 Rn 19; GS/Bieber, Art. 268 Rn 2.

6 GS/Bieber, Art. 268 Rn 3.

7 Birk, Handbuch des europäischen Steuer- und Abgaberechts, Berlin 1995, § 6 Rn 18.

8 Zur Zulässigkeit der Budgetierung außerhalb des Gesamthaushaltsplans EuGH, Rs C-316/91, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625; kritisch dagegen GS/Bieber, Art. 268 Rn 6 u. 8.

9 Vgl. Art. III-393 UA 1.

10 Peffekoven, Finanzen der EU, Mannheim 1994, S. 93, bezeichnet die Aktivitäten der EIB deshalb auch als Schattenhaushalt.

Vollständigkeit und der Einheit vor allem die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments. Mit dem Anspruch der Finanzvorschriften des EVV, Haushaltsgrundsätze für den Haushaltsplan der Union (und nicht mehr den der Gemeinschaft sowie bestimmter Politiken der Union) zu normieren, sind diese Ausnahmen nicht vereinbar.¹¹

- 9 b) **Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Absatz 2).** Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs schreibt in formeller Hinsicht die zahlenmäßige Übereinstimmung der Einnahmen und Ausgabenseite des Haushaltsplans der EU¹² und in materieller Hinsicht die Realisierbarkeit der veranschlagten Einnahmen und die Finanzierbarkeit der vorgesehenen Ausgaben vor. Entsprechend der Ausgestaltung des Grundsatzes durch § 14 Abs. 1 HO 2002 wird dabei nur der Ausgleich zwischen den Einnahmen und den **Zahlungsermächtigungen** gesucht, während die **Verpflichtungsermächtigungen** außer Betracht bleiben.¹³ Besonders gefordert wird der Grundsatz weniger in der Bewilligungs- als vielmehr in der Vollzugsphase des Haushaltskreislaufs, in der es regelmäßig zu einem Abweichen der Ist-Werte von den veranschlagten Soll-Werten kommt. Um die Abweichungen auf der Ausgabenseite möglichst gering zu halten, wird der Grundsatz der Ausgeglichenheit durch den in Abs. 5 verankerten **Grundsatz der Haushaltsdisziplin** gestärkt, nach dem nicht finanzierbare Maßnahmen zu unterlassen sind.
- 10 Zur Zulässigkeit einer **Kreditfinanzierung** verhält sich der Grundsatz nicht: Ein etwaiger negativer Saldo zwischen den erwarteten Einnahmen und den geplanten Ausgaben ermächtigt noch nicht zur Aufnahme von Krediten. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich vielmehr allein nach den auf der Grundlage von Art. I-54 Abs. 3 beschlossenen Europäischen Gesetzen des Rates.
- 11 c) **Grundsatz der Jährlichkeit (Absatz 3).** Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit wird der Haushaltsplan jeweils für ein Jahr aufgestellt und bewilligt. Er findet seine normative Grundlage nicht nur in Art. I-53 Abs. 1 und Abs. 3, sondern auch in Art. I-55 Abs. 3 und Art. I-56 sowie in der im Drittel Teil verwendeten Terminologie „Der Jahreshaushaltsplan“. Dabei entspricht das Haushaltsjahr gem. Art. III-403 dem Kalenderjahr. Der Grundsatz steht in engem Zusammenhang mit dem **Grundsatz der zeitlichen Spezialität**. Während der Jährlichkeitsgrundsatz die Länge der Haushaltsperiode bestimmt, bewirkt der Grundsatz der zeitlichen Spezialität eine auf diese Haushaltsperiode begrenzte Mittelbindung. Der Jährlichkeitsgrundsatz bezweckt insbesondere, die Kontrolle der Haushaltsaufstellung und -ausführung zu erleichtern. Darüber hinaus ermöglicht er es den Haushaltsbehörden, ihre politischen Prioritäten neu zu überdenken und gegebenenfalls zu korrigieren.
- 12 **Doppelhaushalte** verstießen, sollten sie von der Haushaltsordnung ermöglicht werden, nicht gegen das Jährlichkeitsprinzip, sofern die Mittel nur nach Jahren getrennt zu veranschlagen wären.
- 13 Die strikte Anwendung des Grundsatzes der Jährlichkeit steht in einem Spannungsverhältnis zur Notwendigkeit, auf unvorhergesehene Ereignisse hinreichend flexibel reagieren zu können. Deshalb ermöglicht Art. III-406 UA 1 als verfassungsunmittelbare Ausnahme vom Jährlichkeitsgrundsatz, Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zu übertragen. Personalausgaben sind von dieser Möglichkeit explizit ausgenommen. Die HO 2002 normiert mit der Zulässigkeit verschiedener **Mittelübertragungen** weitere Ausnahmen vom Jährlichkeitsgrundsatz, die im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung größtenteils geboten erscheinen.¹⁴ Auch eine nach Art. III-412 neu zu erlassende Haushaltsordnung wird weitere Ausnahmen vom Jährlichkeitsgrundsatz vorsehen dürfen. Die Formulierung „entsprechend dem Europäischen Gesetz nach Art. III-412“ in Abs. 3 ist insofern als Gesetzesvorbehalt zu verstehen.
- 14 d) **Grundsatz der Vorherigkeit.** Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit ist der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres, für das er gelten soll, festzulegen. Er folgt schon

11 Differenzierter GS/Bieber, Art. 268 Rn 8; CR/Waldhoff, Art. 268 Rn 20; näher zur Problematik Rossi (Fn. 5), S. 185 ff.

12 Vgl. dazu EuGH, Rs C-284/90, Rat/Parlament, Slg. 1992, I-2277.

13 Zu dadurch entstehenden Risiken vgl. Rossi (Fn. 5), S. 221 f.

14 Vgl. Kommentierung zu Art. III-406 Rn 4 ff.

aus der planerischen Funktion des Budgets, findet seine normative Grundlage darüber hinaus aber vor allem in den von Art. III-404 vorgegebenen Fristen des Haushaltsverfahrens. Gleichwohl hat die Wahrnehmung der von Art. III-404 eingeräumten Verfahrensrechte der an der Festlegung des Haushaltsplans beteiligten Organe Vorrang vor der Einhaltung des Grundsatzes der Vorherigkeit. Seine Verletzung führt auch nicht zur Verfassungswidrigkeit des verspätet festgelegten Haushaltsplans, sondern nur zur Anwendung des in Art. III-405 geregelten **Nothaushaltsrechts**.¹⁵ Auch die nach Art. 37 HO 2002 möglichen **Berichtigungshaushaltspläne** stellen eine zulässige Durchbrechung des Grundsatzes der Vorherigkeit dar.

c) Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage (Absatz 4). Als gegenüber dem EGV neue 15
Regelung bestimmt Absatz 4, dass die Ausführung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben grundsätzlich eines verbindlichen (sachlichen) Rechtsakts der Union bedarf. Der Haushaltsansatz ist somit regelmäßig nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Ausgabe von Gemeinschaftsmitteln. Dies ist zwar seit 1990 durch eine entsprechende Bestimmung in der Haushaltsordnung¹⁶ anerkannt und vom EuGH 1998 zumindest für „bedeutende Gemeinschaftsaktionen“ auch deutlich hervorgehoben worden,¹⁷ war in der Vergangenheit gleichwohl immer wieder streitig.¹⁸ Auch Abs. 4 löst die Frage nur im Grundsatz und erlaubt es der Haushaltsordnung, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen. Dabei mag auch die Frage geklärt werden, ob der Rat in Rechtsakten eine Mitentscheidung von Ausschüssen über die Verwendung bewilligter Mittel vorsehen darf.¹⁹

Mit der durch den EVV bewirkten zunehmenden (noch immer aber nicht vollständigen) 16
Kongruenz zwischen den haushaltsrechtlichen und den sachlich-rechtlichen Befugnissen des Parlaments verliert die Normierung des Grundsatzes der sachlichen Rechtsgrundlage zwar ein wenig an Brisanz, bleibt aber für die **Kompetenzabgrenzung** zwischen Rat und Parlament als primäre Legislativorgane auf der einen Seite und der Kommission als vorrangiger Exekutivbehörde auf der anderen Seite von Bedeutung. Wenn darüber hinaus auch Rechte Dritter betroffen sind, indiziert der Grundsatz zugleich die Reichweite des rechtsstaatlichen **Gesetzesvorbehalts**.

f) Grundsatz der Haushaltsdisziplin (Absatz 5). Der Grundsatz der Haushaltsdisziplin 17
bedeutet, dass bei der ausgabenwirksamen Rechtsetzung der Union stets die jeweils verfügbaren Eigenmittel zu berücksichtigen sind. Der Grundsatz ist mit dem durch den Wechsel von der Beitrags- zur **Eigenmittelfinanzierung** bedingten Wandel von einem Ausgaben- zu einem **Einnahmenhaushalt** entstanden. Seine besondere Relevanz erhält er vor allem dadurch, dass der Haushalt der Union nach Maßgabe der bisherigen Eigenmittelbeschlüsse grundsätzlich nicht über Kredite finanziert werden darf.²⁰ Konkretisiert wird der Grundsatz durch eine **Interinstitutionelle Vereinbarung**²¹ sowie eine Verordnung des Rates.²²

Der **Anwendungsbereich** des Grundsatzes beschränkt sich auf Rechtsakte mit *erheblichen* 18
Auswirkungen auf den Haushaltsplan und somit auf solche, die die im Haushaltskreislauf üblicherweise auftretenden Schwankungen deutlich übersteigen.²³ **Adressat**

15 Vgl. Kommentierung zu Art. III-405.

16 Art. 49 HO 2002 spricht insofern von „Basisrechtsakten“.

17 EuGH, Rs C-106/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, 2729; kritisch hierzu GS/Bieber, Art. 274.

18 Zsfd. GS/Bieber, Art. 274 Rn 11 ff.; CR/Waldhoff, Art. 274 Rn 3; vgl. Rossi (Fn. 5), S. 128 ff.; Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage sieht Nr. F 37 der Interinstitutionellen Vereinbarung 1999 vor.

19 Vgl. hierzu EuGH, Rs 16/88, Kommission/Rat, Slg. 1989, 3457, sowie Schwarze/Schoo, Art. 274 Rn 9; GH/Magiera, Art. 205 Rn 4; Streinz/Niedobitek, Art. 274 Rn 4.

20 Vgl. Kommentierung zu Art. III-54 Rn 8.

21 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6.5.1999, ABl. 1999 C 172/01; vgl. auch den Kommissionsentwurf für eine neue Vereinbarung, KOM(2004)498 v. 14.7.2004.

22 VO 2040/2000 v. 26.9.2000, ABl. 2000 L 244/27.

23 CR/Waldhoff, Art. 271 Rn 3.

des Grundsatzes ist nicht – wie nach Art. 270 EGV – allein die Kommission, sondern die Union. Sämtliche ihrer Organe, insbesondere das Parlament und der Rat, werden demnach verpflichtet, keine ausgabenwirksamen Rechtshandlungen vorzunehmen, die nicht finanziert werden können. Der dabei anzuwendende Maßstab ist ein doppelter: Die mit den Rechtsakten verbundenen Ausgaben müssen sowohl mit den veranschlagten Eigenmitteln der Union als auch mit den Vorgaben des mehrjährigen Finanzrahmens im Einklang stehen. Für den Fall, dass die Eigenmittel ausnahmsweise die Mittelansätze des mehrjährigen Finanzrahmens übersteigen, erlangt dieser dadurch über Art. I-53 Abs. 3 hinaus auch für den sachlichen Gesetzgeber Bedeutung.

- 19 Wegen der binnengerichteten Zielsetzung des Grundsatzes soll sich seine Verletzung nur im Verhältnis zwischen den Organen auswirken, nicht jedoch zur Rechtswidrigkeit der beschlossenen Rechtsakte führen.²⁴ Diese Beschränkung führt jedoch nicht zu dem für die Gewährleistung der Haushaltsdisziplin notwendigen Sanktionsdruck und ist deshalb aufzugeben. Schäden Dritter sind gegebenenfalls nach den Haftungsregelungen des Art. III-431 zu beseitigen.
- 20 g) **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Absatz 6).** Nach diesem Grundsatz sind die Haushaltsmittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam zu verwenden.²⁵ Seine besondere Bedeutung für den Vollzug des Haushaltsplans wird durch Art. III-407 unterstrichen. Er gebietet nach dem **Maximalgrundsatz**, mit den gegebenen Mitteln eine größtmögliche Aufgabenverwirklichung anzustreben, und nach dem **Minimalgrundsatz**, ein gegebenes Ziel mit den geringstmöglichen Mitteln zu erreichen. Bei der Anwendung dieser Maximen steht den beteiligten Organen zwar ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Zugleich ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit jedoch zentraler Maßstab für die Kontrolle durch den Rechnungshof.²⁶
- 21 h) **Grundsatz der Gesamtdeckung.** Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung (**Universalitätsprinzip, Non-Affektationsprinzip**) dienen alle Einnahmen unterschiedslos der Deckung aller Ausgaben. Er ist nicht ausdrücklich im EVV verankert, jedoch in Art. 17 HO 2002 normiert.²⁷ Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Union zu sichern und um zu verhindern, dass wichtige Aufgaben wegen zweckgebundener Einnahmen nicht erfüllt werden können, sind solche **Zweckbindungen von Einnahmen** grundsätzlich unzulässig. Art. 18 HO 2002 und Art. 6 EMB 2000 sehen verschiedene Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung vor.
- 22 i) **Bruttoprinzip.** Nach dem Bruttoprinzip (**Verrechnungsverbot**) sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen. Es verbietet zur Sicherung der Transparenz und Aussagekraft des Haushaltsplans also die vorherige **Saldierung von Einnahmen und Ausgaben**. Im EVV ist das Prinzip nicht ausdrücklich verankert, letztlich jedoch auf das Vollständigkeitsprinzip zurückzuführen und insofern durchaus von Verfassungsrang. Darüber hinaus wird es von Art. 17 S. 2 HO 2002 erwähnt. Zugleich überlässt es § 20 HO 2002 den Durchführungsbestimmungen, Ausnahmen vom Bruttoprinzip zuzulassen. Von dieser Möglichkeit hat § 20 VO 2342/002²⁸ aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung in geringem Maße Gebrauch gemacht. Aus den gleichen Gründen erlaubt Art. 2 Abs. 3 EMB 2000 den Mitgliedstaaten, von den Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen 25% der Erhebungskosten einzubehalten. Weitreichende Ausnahmen vom Bruttoprinzip finden sich schließlich im Agrarbereich. Soweit die Saldierungen hier allerdings allein mit dem Ziel vorgenommen werden, das Gesamtvolumen des Haushalts zu verringern, beeinträchtigen sie die Haushaltstransparenz und sind mit dem Bruttoprinzip nicht zu vereinbaren.²⁹
- 23 j) **Grundsatz der Spezialität.** Der Grundsatz der Spezialität folgt unmittelbar aus den Funktionen des Haushaltsplans, findet seine normative Grundlage darüber hinaus aber

24 GS/Bieber, Art. 270 Rn 6.

25 Vgl. Art. 27 Abs. 1 HO 2002.

26 Vgl. Art. I-31 Abs. 2; III-384 Abs. 2 UA 1.

27 Zur Frage seines Verfassungsrangs vgl. Vogel/Waldhoff, Rn 37 ff.

28 VO 2342/2002, ABl. 2002 L 357/1.

29 Ebenso GS/Bieber, Art. 268 Rn 16.

auch in Art. III-407 („im Rahmen der zugewiesenen Mittel“). Er besagt, dass Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck zu bezeichnen sind. Darüber hinaus umfasst der Grundsatz eine zeitliche und eine sachliche Komponente: Nach dem **Grundsatz der sachlichen Spezialität** dürfen Mittel nur für den Zweck (qualitative Bindung) und nur in der Höhe (quantitative Bindung) verwendet werden, für den sie bewilligt wurden. Für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel ist die Gliederung des Haushaltsplans von essentieller Bedeutung.³⁰ Sind für Zwecke im Haushaltsplan überhaupt keine Ansätze enthalten, dürfen Ausgaben nicht oder nur nach Festlegung eines entsprechenden Nachtragshaushalts geleistet werden. Nach dem **Grundsatz der zeitlichen Spezialität** dürfen die Mittel nur in dem Zeitraum verwendet werden, für den sie bewilligt wurden. Während eines Nothaushalts besteht die Besonderheit, dass sich der maßgebliche Zeitraum nicht auf ein Jahr, sondern nur auf einen Monat bezieht.³¹

Aus Gründen der erforderlichen Elastizität und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsplans kann der Grundsatz der Spezialität nicht ohne Ausnahmen bleiben. Deshalb ermächtigt Art. III-407 UA 3 die Kommission, die Mittelansätze nach Maßgabe der Haushaltsordnung zu korrigieren.³²

k) Grundsatz der Transparenz. Der Grundsatz der Transparenz (Öffentlichkeitsgrundsatz) konkretisiert das Demokratieprinzip zu einer Budgetpublizität.³³ Er soll die öffentliche Kontrolle der Haushaltsaufstellung und -ausführung ermöglichen. Der Grundsatz manifestiert sich, wie auch § 29 HO 2002 festhält, in der öffentlichen Lesung des Budgetentwurfs im Parlament, in der Veröffentlichung des Haushaltsplans, der Jahresberichte sowie der von den Organen erstellten Berichte zur Haushaltsführung im Amtsblatt sowie in der öffentlichen Verhandlung des Parlaments im Entlastungsverfahren nach Art. III-408.³⁴ Mit der Beschränkung auf eine Lesung im Parlament und die Einschaltung eines – vorbehaltlich genauer Vorschriften einer zu erlassenden Haushaltsordnung – sicherlich nicht öffentlich tagenden Vermittlungsausschusses verliert das neue Haushaltsverfahren nach Art. III-404 ein wenig an Publizität.

l) Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Dieser von Art. 4 und anderen Bestimmungen der HO 2002 hervorgehobene Grundsatz folgt schon aus den Funktionen des Haushaltsplans.³⁵ In formaler Hinsicht verlangt er eine übersichtliche Gliederung und Darstellung des Haushaltsplans. In materieller Hinsicht gebietet er, die zu veranschlagenden Mittel möglichst exakt zu ermitteln, und verbietet, Sachverhalte im Haushaltsplan zu verschleiern. Insofern erscheint die von § 44 HO 2002 vorgesehene Möglichkeit der Kommission, eine Negativreserve bis zu 200 Mio. EUR zu schaffen, nur bedingt mit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar.³⁶

m) Grundsatz der Rechnungseinheit. Nach diesem Grundsatz sind alle Einnahmen und Ausgaben in einer Rechnungseinheit aufzustellen. Die Rechnungseinheit ist gem. Art. III-410 der Euro.

3. Schutz der finanziellen Interessen der Union (Absatz 7). Die Normierung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union gegen Betrügereien und andere Handlungen in Art. I-53 Abs. 7 unterstreicht die Bedeutung, die der Verpflichtung sowohl der Union als auch den Mitgliedstaaten diesbezüglich zukommt, indem sie grundsätzliche Modifizierungen oder gar die Aufhebung dieser Verpflichtung dem vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. IV-444 entzieht. Im Übrigen ergeben sich die Einzelheiten der gemeinsamen Verpflichtung aus Art. III-415 sowie aus den nach Art. III-415 Abs. 4 zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen.³⁷

30 Vgl. Kommentierung zu Art. I-56 Rn 3 und Art. III-406 Rn 7.

31 Vgl. Kommentierung zu Art. III-405 Rn 4.

32 Vgl. im Einzelnen Kommentierung zu Art. III-407 Rn 7.

33 Vgl. allg. Stern (Fn. 5), S. 1247.

34 Vgl. Anlage V zur GO-EP.

35 GS/Bieber, Art. 268 Rn 20 m.w.N.

36 Näher Rossi (Fn. 5), S. 232.

37 Vgl. Kommentierung zu Art. III-415 Rn 1 ff.

Artikel I-54 Die Eigenmittel der Union

(1) Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.

(2) Der Haushalt der Union wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

(3) Die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union werden durch Europäisches Gesetz des Rates festgelegt. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt und bestehende Kategorien abgeschafft werden. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Dieses Gesetz tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

(4) Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union werden durch Europäisches Gesetz des Rates festgelegt, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Europäischen Gesetz vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

1. **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung fasst die Regelungen des Art. 6 Abs. 4 EUV und des Art. 269 EGV in einer Norm zusammen. Sie unterscheidet sich von diesen Regelungen durch Abs. 4.
2. **Einnahmen der Union.** Die Bestimmung befasst sich mit den Einnahmen der Union. Sie deutet in Abs. 1 eine Verknüpfung zwischen Aufgaben und Einnahmen an, bestimmt in Abs. 2 die ausschließliche Finanzierung aus Eigenmitteln und legt in Abs. 3 das Verfahren fest, in dem über das System und damit über die Art und Höhe der Eigenmittel entschieden wird. Abs. 4 enthält eine Öffnungsklausel für Durchführungsmaßnahmen.
3. **II. Bedeutung der Norm. 1. Mittelausstattung (Abs. 1).** Die Bestimmung geht auf einen politischen Kompromiss um die Finanzierung des Kohäsionsfonds vor Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags zurück, der in seiner Bedeutung aber immer undeutlich geblieben ist.¹ Unklar waren zum einen der Gehalt des Begriffs „Mittel“ und zum anderen die rechtliche Bedeutung der Bestimmung. Durch ihre neue systematische Stellung im Zusammenhang mit den Einnahmen ist deutlich, dass mit Mitteln nur finanzielle Mittel² und jedenfalls keine Kompetenzen gemeint sind: Art. I-54 Abs. 1 begründet keine Kompetenz-Kompetenz.³
4. Auch unter der Einschränkung auf finanzielle Mittel lassen sich der Norm aber nur mittelbar rechtliche Gehalte entnehmen. Keinesfalls lässt die reflexive Struktur des Satzes darauf schließen, dass sich die Union (eigenmächtig) mit finanziellen Mittel ausstattet. Über die Einnahmen wird ausschließlich in dem von Abs. 2 beschriebenen Verfahren entschieden. Hervorgehoben wird gleichwohl, dass der Union jedenfalls die Einnahmen zur Verfügung stehen müssen, die sie benötigt, um die ihr übertragenen Aufgaben zu finanzieren. Insofern deutet Abs. 1 einen **Konnexitätsgrundsatz** in dem Sinne an, dass die Aufgaben die Ausgaben bestimmen und diese wegen des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs die Einnahmen determinieren. Damit lässt sich der Bestimmung in Konkretisierung des Grundsatzes der **loyalen Zusammenarbeit** jedenfalls die *politische* Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen, der Union in dem Verfahren nach Abs. 2 Eigenmittel in einer Höhe zu bewilligen, die eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erlaubt.⁴ Eine *rechtliche* Durchbrechung des vor allem in Art. I-55 Abs. 1 und 3 zum Ausdruck kommenden Grundsatzes des Einnahmenhaushalts bewirkt Abs. 1 dagegen nicht.

1 Vgl. CR/Puttler, Art. 6 EUV Rn 219 ff.

2 Vgl. BR-Drs. 983/04 S. 267.

3 Vgl. BVerfGE, 12.10.1993, Maastricht, E 89, 55, 195 f.

4 Ohne Bezug auf Art. I-54 Abs. 1 (bzw. Art. 6 Abs. 4 EUV), aber im Ergebnis ähnlich GS/Bieber, Vorbem. Art. 268 – 280 Rn 6; GH/Magiera, Art. 201 Rn 11.

2. **Eigenmittel (Abs. 2).** a) **Begriff der Eigenmittel.** Der Begriff der Eigenmittel ist in Abgrenzung zu den Mitgliedsbeiträgen zu bestimmen, mit denen die Europäischen Gemeinschaften bis zum In-Kraft-Treten des 1. Eigenmittelbeschlusses finanziert wurden.⁵ Vor diesem Hintergrund sind es Mittel, die durch das Recht der EU bestimmt und insoweit der Autonomie der Mitgliedstaaten entzogen sind.⁶

b) **Arten der Eigenmittel.** Mit Art. 2 Abs. 1 des EMB 2000 lassen sich derzeit vier Arten von Eigenmitteln unterscheiden: **Agrarabschöpfungen** wurden im Warenverkehr mit Drittstaaten eingeführt, um die Preisunterschiede zwischen den Binnenmarkt- und den Weltmarktpreisen auszugleichen. Hinzu kommen Abgaben aus der Produktion und den Lagerkosten von Zucker und Isoglukose. Zölle werden vor allem im Rahmen des Gemeinsamen Zolltarifs erhoben. Bei den **Mehrwertsteuermitteln** handelt es sich um den Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten, der sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf eine von Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche Bemessungsgrundlage ergibt. Die Bemessungsgrundlage ist für alle Mitgliedstaaten auf 50% des jeweiligen Bruttosozialprodukts begrenzt, für Großbritannien gilt ein besonderer Korrekturmechanismus.⁷ **Bruttosozialproduktmittel** schließlich sind am Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten orientiert. Sie sind nicht an eine bestimmte Art von Staatseinnahmen geknüpft, sondern aus dem Staatshaushalt insgesamt zu erbringen. Der auf jeden Mitgliedstaat entfallende Betrag wird derzeit im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen bestimmt. Die Einnahmen der Union aus Bruttosozialproduktmitteln sind auf 1,27% des Bruttosozialprodukts der EU gedeckelt.⁸

c) **Sonstige Einnahmen.** Zu den sonstigen Einnahmen i.S.v. Abs. 2 zählen vor allem die direkten Steuern auf die Bezüge der Bediensteten der Union sowie Verwaltungseinnahmen aus Gebühren, Zwangsgeldern, Säumnis-Zinsen und (kartellrechtlichen) Geldbußen.⁹

d) **Vollständige Finanzierung aus Eigenmitteln.** Die *vollständige* Finanzierung aus Eigenmitteln bedeutet, dass – mit Ausnahme der sonstigen Einnahmen – nur solche Einnahmen in den Haushalt fließen dürfen, die im Verfahren nach Abs. 3 festgelegt wurden. Insofern lässt sich der Bestimmung kein absolutes Verbot einer **Kreditfinanzierung** entnehmen. Eine solche ist vielmehr nach Maßgabe ihrer Festlegung in einem Eigenmittelgesetz nach Abs. 3 zulässig.¹⁰

3. **Festlegung des Systems der Eigenmittel (Abs. 3).** Im Unterschied zu Art. 269 EGV bestimmt Art. I-54 Abs. 3 mit dem Europäischen Gesetz i.S.v. Art. I-33 Abs. 1 UA 2 nun die Rechtsform, in der über das System der Eigenmittel entschieden wird. An dem zweistufigen Verfahren zum Erlass dieses **Eigenmittelgesetzes** hat sich aber nichts geändert: Zunächst entscheidet der Rat einstimmig nach Anhörung des Parlaments über das Gesetz, das anschließend von den Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden muss.¹¹ Wegen dieses zweistufigen Verfahrens ist das Gesetz nicht ausschließlich dem Recht der Union zuzurechnen, es handelt sich um einen Rechtsakt *sui generis*.

4. **Durchführungsmaßnahmen (Abs. 4).** Nach Abs. 4 kann das – von den Mitgliedstaaten zu ratifizierende – Eigenmittelgesetz vorsehen, dass bestimmte Durchführungsmaßnahmen vom Rat *mit qualifizierter Mehrheit* nach Zustimmung des Parlaments erlassen werden können. Er enthält insofern eine **Öffnungsklausel**, die erst durch das Eigenmittelgesetz aktiviert werden muss. Um zu verhindern, dass das Einstimmigkeits-

5 Zur Entwicklung Dausen/Fugmann, A III Rn 92 ff.; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassung, Baden-Baden 1997, S. 5 ff.

6 CR/Waldhoff, Art. 269 Rn 4 m.w.N.; vgl. auch Dausen/Fugmann, A III Rn 104 ff.

7 Vgl. Art. 4 EMB 2000.

8 Zu den Einnahmearten und ihren Besonderheiten vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 269.

9 Näher GS/Bieber, Art. 269 Rn 36 ff.

10 Zur Kreditfinanzierung der Union vgl. CR/Waldhoff, Art. 269 Rn 14 ff.

11 In Deutschland ist ein Bundesgesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2, Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich, in Österreich die Genehmigung nach Art. 9 Abs. 2, 50 Abs. 1 B-VG.

und Ratifizierungserfordernis nach Abs. 3 unterlaufen wird, ist der Begriff der „Durchführungsmaßnahmen“ eng auszulegen: Er erfasst keine Maßnahmen, mit denen die Art oder die Höhe der Eigenmittel verändert werden sollen.

Artikel I-55 Der mehrjährige Finanzrahmen

(1) Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Im mehrjährigen Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen für die Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie nach Artikel III-402 festgesetzt.

(2) Der mehrjährige Finanzrahmen wird durch Europäisches Gesetz des Rates festgelegt. Dieser beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.

(3) Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

(4) Der Europäische Rat kann einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er das in Absatz 2 genannte Europäische Gesetz des Rates erlässt.

- 1 **I. Allgemeines.** 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV, korrespondiert aber mit Art. I-54 EVV/KonvE, von dem sie in Abs. 4 abweicht. Sie konstitutionalisiert die als „Finanzielle Vorausschau“ bezeichnete mittelfristige Finanzplanung der Union, die bislang Gegenstand der Interinstitutionellen Vereinbarungen war.¹
- 2 **Regelungsanliegen.** Die Bestimmung führt einen mehrjährigen Finanzrahmen in die Verfassung ein, der unter Berücksichtigung der Eigenmittelgesetzte Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien enthält, die ihrerseits für die Haushaltspläne verbindlich sind. Mit der Konstitutionalisierung des mehrjährigen Finanzrahmens in der Rechtsform eines Europäischen Gesetzes wird die Frage nach seiner Rechtsnatur und seinen Bindungswirkungen² verbindlich beantwortet.
- 3 **II. Bedeutung der Norm.** 1. **Funktion und obligatorischer Inhalt des mehrjährigen Finanzrahmens (Abs. 1).** Die von Abs. 1 beschriebene Funktion des mehrjährigen Finanzrahmens liegt weniger in der geordneten Entwicklung der Ausgaben als vielmehr in der Sicherstellung, dass sie sich im Rahmen der Einnahmen halten. Insofern bekräftigt Abs. 1 den auch in Art. I-54 zum Ausdruck kommenden Grundsatz des Einnahmenhaushalts.
- 4 Zu diesem Zweck enthält der mehrjährige Finanzrahmen **Obergrenzen** für die wichtigsten, entsprechend den Vorgaben des Art. III-402 zu bestimmenden Ausgabenkategorien. Die Obergrenzen sind für die einzelnen Jahre der Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens gesondert auszuweisen, um dem an den Grundsatz der Jährlichkeit gebundenen Haushaltsgesetzgeber eine verlässliche Vorgabe zu sein.
- 5 Zusätzlich zu diesem **obligatorischen Inhalt** können nach Art. III-402 Abs. 3 weitere Bestimmungen zur Durchführung eines reibungslosen Haushaltskreislauf in den mehrjährigen Finanzrahmen aufgenommen werden.
- 6 **2. Form des mehrjährigen Finanzrahmens (Abs. 2).** Der mehrjährige Finanzrahmen wird in Form eines Europäischen Gesetzes i.S.v. Art. I-33 Abs. 1 UA 2 festgelegt (**Finanzrahmengesetz**), das aber weder in dem regulären Verfahren des Art. I-35 Abs. 1 noch in dem Haushaltsverfahren des Art. III-404, sondern vom Rat nach Zustimmung des Parlaments erlassen wird. Vorbehaltlich der Passerelle-Klausel des Abs. 4 entscheidet der Rat einstimmig.

¹ Zur Entwicklung der Finanziellen Vorausschau Dausen/Fugmann, A III 81; Schwarze/Schoo, Art. 270 Rn 7 ff.

² Vgl. hierzu Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassung, Baden-Baden 1997, S. 132 f.

Der mehrjährige Finanzrahmen bildet zusammen mit dem Europäischen Gesetz zu seiner Festlegung, dem er als Anlage beigefügt wird, eine Einheit (wie auch der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz).³

3. Bindungswirkung des mehrjährigen Finanzrahmens (Abs. 3). Die besondere Bedeutung des mehrjährigen Finanzrahmens gibt sich in Abs. 3 zu erkennen: Er bindet die Haushaltsbehörde bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Die Norm unterstreicht den Grundsatz des Einnahmenhaushalts, indem sie eine Hierarchie der Finanzbestimmungen festlegt: Die Einnahmen der Union werden durch das Eigenmittelgesetz nach Art. I-54 Abs. 3 festgelegt. Die Einnahmen begrenzen gemäß Art. I-55 Abs. 1 die Ausgaben, die im Finanzrahmengesetz mittelfristig festgelegt werden. Diese wiederum sind gemäß Art. I-55 Abs. 4 bindend für die Festlegung der Jahreshaushaltspläne.

4. Passerelle-Klausel (Abs. 4). Nach Art. I-54 Abs. 4 EVV/KonvE sollte nur die Festlegung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens nach In-Kraft-Treten der Verfassung einstimmig erfolgen, die nachfolgenden dagegen mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden. Nach großem Widerstand insbesondere der Nettozahlerstaaten normiert Abs. 4 nun eine sog. Passerelle-Klausel (frz. passerelle = Gangway, Übergangsmöglichkeit), nach der der Europäische Rat einstimmig den Übergang zur qualifizierten Mehrheit beschließen kann. Ohne die Klausel bedürfte der Wechsel in den Mehrheitserfordernissen eines Vertragsänderungsverfahrens nach Art. IV-443.

Die Niederlande haben in ihrer einseitigen Erklärung Nr. 42 zur Schlussakte erklärt, dass sie dem Übergang in die qualifizierte Mehrheit zustimmen werden, „sobald im Rahmen der Überprüfung des Eigenmittelgesetzes für die Niederlande eine zufrieden stellende Lösung für ihre [...] äußerst nachteilige Position als Nettozahler gefunden wurde.“

Artikel I-56 Der Haushaltsplan der Union

Der jährliche Haushaltsplan der Union wird durch Europäisches Gesetz nach Maßgabe des Artikels III-404 aufgestellt.

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung hat kein Vorbild im EGV. Sie knüpft an Art. I-55 EVV/KonvE an.

2. Rechtsform des Haushaltsplans. Art. I-56 stellt klar, dass der Haushaltsplan in der Rechtsform eines Europäischen Gesetzes im Sinne von Art. I-33 Abs. 1 UA 2 erlassen wird, ordnet aber zugleich an, dass dieses Gesetz abweichend von Art. I-34 Abs. 1 nicht im Verfahren nach III-396, sondern in dem von Art. III-404 vorgesehenen Verfahren erlassen wird.

II. Bedeutung der Norm. 1. Wesen des Haushaltsplans. Der Haushaltsplan stellt die für ein Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben den zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen gegenüber. Er untergliedert sich zu diesem Zweck in Einzelpläne, Titel, Kapitel, Artikel und Posten.¹

2. Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Haushaltsplans. Rechtlich verbindlich wird der Haushaltsplan erst durch seine Feststellung in dem dafür vorgesehenen Verfahren. Während die Rechtsnatur dieser Feststellung in den Gründungsverträgen bislang nicht ausdrücklich festgelegt ist und der Feststellungsbeschluss nach Art. 272 Abs. 7 EGV deshalb als Rechtsakt *sui generis* qualifiziert wird,² bestimmt Art. I-56, dass der Haushaltsplan durch und d.h. als Europäisches Gesetz aufgestellt wird. Praktisch stellt er sich als Anhang zu dem Europäischen Gesetz dar, mit dem er in dem Verfahren des Art. III-404 festgelegt wird. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz bilden eine Einheit. Vereinfachend wird deshalb von der Rechtsnatur und den Rechtswirkungen des Haushaltsplans gesprochen, die streng genommen nur auf das Haushaltsgesetz bezogen werden können.

³ Vgl. Kommentierung zu Art. I-56 Rn 4.

¹ S. Art. 40, 41 HO 2002; vgl. im einzelnen Kommentierung zu Art. III-406 Rn 7.

² Vgl. GS/Bieber, Art. 268 Rn 22; GH/Magiera, Art. 203 Rn 18; CR/Waldhoff, Art. 268 Rn 16.

- 5 Die Qualifizierung des Haushaltsplans als Europäisches Gesetz bringt das Bemühen des EVV zum Ausdruck, das Haushaltsverfahren dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzugleichen. Gleichzeitig knüpft sie an die Regelungen in den Mitgliedstaaten an, nach denen die Haushaltspläne weitgehend im normalen Gesetzgebungsverfahren durch ein entsprechendes Haushaltsgesetz festgestellt werden.
- 6 Trotz der ausdrücklichen Bezeichnung als Europäisches Gesetz unterscheiden sich die **Rechtswirkungen** und deshalb letztlich auch die Rechtsnatur des Haushaltsplans von derjenigen Europäischer Gesetze im Sinne von Art. I-33 Abs. 1 UA 2. Denn die Rechtswirkungen des Haushaltsplans³ beschränken sich zunächst auf die Kommission und die anderen **Organe der Union**. Sie werden durch den Haushaltsplan ermächtigt, die in ihm vorgesehenen Mittel (vorbehaltlich einer entsprechenden sachlichen Rechtsgrundlage)⁴ zu verwenden. Darüber hinaus werden die **Mitgliedstaaten** durch die Feststellung des Haushaltsplans verpflichtet, die geschuldeten Anteile an den Mehrwertsteuereinnahmen und den BSP-Mitteln an die Union abzuführen.⁵ Sonstige Dritte werden durch den Haushaltsplan dagegen weder berechtigt noch verpflichtet.⁶
- 7 Wegen dieser beschränkten Rechtswirkungen ist der Haushaltsplan zur Unterscheidung von regulären Europäischen Gesetzen i.S.v. Art. I-33 Abs. 1 UA 2 als **Binnengesetz** zu qualifizieren. Dass er in begrenztem Umfang Außenwirkungen entfaltet, weil er die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der von ihnen geschuldeten Beträge verpflichtet, steht dieser Qualifizierung nicht entgegen.⁷ Entscheidend ist, dass sich die Rechtswirkungen des Haushaltsplans auf die Hoheitsträger im Verbund der Union und den Mitgliedstaaten beschränken und private Dritte nicht berühren.
- 8 **3. Aufstellung des Haushaltsplans.** Neben den Rechtswirkungen weicht das Europäische Haushaltsgesetz auch hinsichtlich seines Erlasses von dem in Art. I-34 Abs. 1 und Art. III-396 geregelten Grundfall des Europäischen Gesetzes ab. Der Haushaltsplan wird in einem besonderen, von Art. III-404 spezifizierten **Haushaltsverfahren** erlassen, das im Vergleich zur Regelung in Art. 272 EGV zwar an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angeglichen ist, dennoch aber bedeutende Unterschiede aufweist.⁸
- 9 Unbefriedigend ist dabei die unterschiedliche Terminologie. Während Art. I-56 von der **Aufstellung** des Haushaltsplans spricht, ist in Art. III-404 durchgängig von der **Festlegung** des Haushaltsplans die Rede. Beide Begriffe weichen von der Begrifflichkeit des Art. 272 EGV ab, der in Übereinstimmung mit der auch im internationalen Bereich verwendeten deutschen Rechtssprache die **Feststellung** des Haushaltsplans regelt.⁹ Immerhin ergibt sich aus dem konkreten Kontext ihrer Verwendung, dass alle diese Begriffe synonym gebraucht werden.

Titel VIII Die Union und ihre Nachbarn

Artikel I-57 Die Union und ihre Nachbarn

(1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.

3 Zu den Rechtswirkungen Streinz/Niedobitek, Art. 272 Rn 31 ff.

4 Vgl. Kommentierung zu Art. I-53 Rn 14.

5 Vgl. § 36 Abs. 2 HO 2002.

6 EuGH, Rs 216/83 u. 295-297/83, Les Verts, Slg. 1984, S. 3325 ff.; Rs 130/77, Salerno u.a./Kommission, Slg. 1985, S. 2523; Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, S. 2155; Rs 302/87, Parlament/Rat, Slg. 1988, S. 5615; vgl. zum deutschen Recht § 3 Abs. 2 HGrG.

7 A.A. GS/Bieber, Art. 268 Rn 23.

8 Vgl. Kommentierung zu Art. III-404 Rn 1.

9 Vgl. bspw. Art. 111 GG.